

La institucionalización de la evaluación educativa no universitaria en España

Ester García Sánchez*

Palabras clave: *Institucionalización de la evaluación, práctica evaluativa, investigación educativa, reformas educativas, enseñanza no universitaria.*

1. De la mano de la investigación educativa: los primeros pasos de la evaluación

En los años finales de la década de los sesenta, el ámbito educativo se vio sometido a un profundo y acelerado proceso de cambio. Tres fueron las causas principales¹. En primer término, la necesidad del régimen franquista de abrirse al exterior y de admitir ciertos márgenes de modernización en sus estructuras, ante las crecientes demandas internas y externas en pro de la democratización del país. En segundo lugar, las presiones de los tecnócratas, los nuevos intelectuales del régimen, que propugnaban su apertura y la conveniencia de adaptar el sistema educativo a las nuevas condiciones sociales y productivas creadas por el desarrollo económico. Por último, la influencia en los medios académicos y ministeriales de los nuevos enfoques pedagógicos procedentes de los países anglosajones y que, en líneas generales, venían a destacar la necesidad de que el alumno dejara de ser un mero receptor de conocimientos —y, por tanto, el principal objeto de la evaluación educativa— para convertirse en el auténtico sujeto (activo) del proceso de enseñanza.

Esta profunda renovación tuvo, a su vez, dos consecuencias de enorme repercusión en el proceso de institucionalización que aquí analizamos: (i) la consideración de la investigación como elemento de apoyo a la toma de decisiones y (ii) la ampliación del concepto de *evaluación* educativa.

(i) En efecto, en un momento de auge de las Ciencias de la Educación, la investigación educativa comenzó a ser concebida como un factor de capital importancia para mejorar la adopción de decisiones por parte de do-

* Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid.

La autora desea agradecer los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos y de los profesores del Área de Ciencia Política y de la Administración de la UC3M que revisaron este artículo.

¹ Evidentemente, en el marco de las transformaciones que se estaban produciendo en el conjunto de la sociedad. Sobre los cambios producidos en el contexto educativo pueden consultarse, entre otras, las obras de Puelles (1991), Sánchez Ferrer (1995) y Colom y Domínguez (1997).

centes y decisores públicos y favorecer así el desarrollo socioeconómico. El fomento de la investigación educativa pasó de este modo a convertirse en una de las prioridades de la nueva política educativa (Alonso Hinojal 1979 y 1982; Rivière 1989). En el terreno institucional, el nuevo interés por la investigación educativa se tradujo en la creación, en julio de 1969, de los *Institutos de Ciencias de la Educación* (ICE), que quedaron adscritos a las universidades y del *Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación*, CENIDE² como organismo coordinador de las actividades que aquéllos desarrollaban. La creación de la red CENIDE-ICE supuso un auténtico hito en el desarrollo de la investigación educativa en España y marcó sin duda el inicio de su proceso de institucionalización, como recuerdan Carmena, Ariza y Bujanda (2000)³.

Ni los ICE ni el CENIDE tenían atribuidas competencias en evaluación. A pesar de ello, su contribución en este terreno fue enormemente significativa. La experiencia en investigación que adquirieron los profesionales de estos organismos les resultaría de gran utilidad cuando, años después y ya en centros como el CIDE, se vieran implicados en el diseño y puesta en marcha de proyectos de evaluación.

La red CENIDE-ICE no alcanzó, sin embargo, los resultados esperados, debido probablemente a su vinculación al Ministerio y a la falta de un presupuesto propio que le permitiera cierto margen de maniobra. La creación, en 1974, del organismo autónomo *Instituto Nacional de Ciencias de la Educación* (INCIE), en sustitución del CENIDE, intentó dar respuesta a estos problemas. La constitución de este Instituto supuso un importante avance en el reconocimiento de la importancia de la evaluación, aunque a ésta no se le atribuyera aún una identidad diferenciada e independiente de la investigación educativa. De hecho, el propio decreto de creación mencionaba la «realización de investigaciones en materia de (...) evaluación del sistema educativo» como una de las funciones del INCIE⁴.

(ii) El concepto de *evaluación educativa*, tradicionalmente equiparado en nuestro sistema educativo a la valoración del aprendizaje del alumno sufrió también, durante los últimos años de la dictadura, un giro considerable. La Ley General de Educación de 1970 (en adelante, LGE), principal instrumento de la reforma educativa del tardofranquismo, haciéndose eco de las experiencias y de los nuevos enfoques pedagógicos procedentes de los países anglosajones, especialmente de Estados Unidos, recogió en su articulado tres nuevas acepciones del término *evaluación*: la evaluación de centros, la de profesores y la de programas educativos.

No obstante, en la práctica, los cambios no fueron tan evidentes. La *evaluación* siguió refiriéndose exclusivamente al alumno, siendo considerada como un instrumento de la Inspección educativa para la vigilancia y el control de los centros escolares y, en el mejor de los casos, como una actividad no muy distinta de la *investigación educativa*. En efecto, las nuevas acepciones de «evaluación» que recogía la LGE no pasaron de ser, como recuerdan Sáez y Carretero, «los términos de una retórica oficial asumida pero nunca utilizada en su profundidad» (1995: 132-133). En primer lugar porque, por aquel entonces, la comunidad educativa no estaba aún en condiciones de advertir con claridad las diferencias existentes entre investigación y evaluación. En segundo lugar, porque las actitudes y los enfoques didácticos de buena parte del profesorado seguían siendo eminentemente tradicionales (cuando no funcionariales) y poco abiertos a la innovación. Y, por último porque, por razones obvias, la evaluación, entendida como valoración crítica de la actuación de los poderes públicos, no tenía aún cabida en la agenda de la administración franquista.

² Con objeto de no alargar excesivamente la exposición, prescindiremos de citar las normas de creación o supresión de los organismos a los que aludamos o de incluir sus organigramas en el texto. El lector interesado puede encontrar esta información en García Sánchez (2005).

³ A pesar de que, por aquel entonces, existían algunos centros vinculados a la Administración que trabajaban ya en el ámbito de la investigación educativa.

⁴ La denominación de la unidad que se encargaría de esta tarea —Gabinete de Investigación y Evaluación— apuntaba ya una clara tendencia hacia el reconocimiento de la evaluación como actividad diferenciada.

Por tanto, ni las propuestas introducidas por la Ley General de Educación ni la creación de una unidad dedicada a la evaluación en el seno del INCIE tuvieron un efecto inmediato en el desarrollo conceptual e institucional de la evaluación.

El contexto político surgido a raíz de la muerte de Franco ofreció un marco más propicio para que las nuevas ideas sobre evaluación pudieran ser llevadas a la práctica. El primer intento de la administración educativa por hacer uso de los nuevos significados del término *evaluación* tuvo lugar en los primeros momentos de la transición, con la creación de una Comisión encargada de proceder «a una seria evaluación de la Ley y de sus resultados (...) a fin de obtener conclusiones fundadas en un análisis riguroso» (Ministerio de Educación y Ciencia 1976: 31). Como no podía ser de otra forma, sus trabajos estuvieron en todo momento bajo el control de la administración educativa.

La evaluación de la LGE⁵ tuvo una escasa repercusión, algo lógico si se tiene en cuenta la trascendencia de los acontecimientos que estaba viviendo en aquellos momentos la sociedad española. Al margen de ello, lo cierto es que el Informe sobre la Ley General de Educación sentó un importante precedente, al ser la primera ocasión en que la administración pretendía someter a examen una política educativa.

Tampoco la creación del INCIE sirvió para superar los problemas que aquejaban a la investigación educativa⁶. La crisis que atravesaba llevó finalmente, en 1980, a la supresión de este organismo. Las funciones del Departamento de Prospección Educativa, en el que se integraban las actividades de evaluación, fueron asumidas por la Subdirección General de Investigación Educativa, dependiente del Ministerio de Universidades e Investigación⁷. La creación de esta Subdirección General permitió dar continuidad a la labor iniciada por el CENIDE y el INCIE y salvar, al menos parcialmente, la crisis que la investigación educativa estaba atravesando.

2. Infancia y adolescencia: la etapa de impulso técnico a la evaluación

En abril de 1983, pocos meses después de la llegada al poder del Partido Socialista, tuvo lugar la primera de las reestructuraciones orgánicas efectuada en el Ministerio de Educación y Ciencia. Esta reestructuración supuso la creación del *Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa* (CIDE), a partir de la Subdirección General de Investigación Educativa⁸.

⁵ Evidentemente, no se trataba de una evaluación de políticas, en el sentido estricto del término. Ni el objeto evaluado era una política ni el proceso de análisis que sirvió de base al Informe respondía a los cánones de una investigación evaluativa.

⁶ Se han señalado, como causas de esta situación, la debilidad de la demanda de investigación educativa por parte de la administración y los docentes, la falta de una sólida base de ciencia fundamental (CENIDE-UNESCO 1973, cit. por Alonso Hinojal 1979: 21), la ausencia de líneas prioritarias de investigación por parte de la administración, la desconexión de la investigación educativa tanto de las autoridades como de los centros escolares, las dificultades para implantar un sistema eficaz de experimentación y difusión de los resultados de la investigación o la disminución de los recursos destinados a la investigación educativa. Pero, probablemente, como coinciden en señalar Alonso Hinojal (1979), Muñoz-Repiso y Gil (1988) y Rivière (1989), el problema de fondo era la creencia, dominante en los enfoques educativos de la época, de que la investigación tiene efectos positivos, directos e inmediatos, sobre el sistema educativo.

⁷ El Ministerio de Universidades e Investigación se creó en 1979 como resultado de la división del Ministerio de Educación y Ciencia. La reuñificación se produciría dos años después, en 1981.

⁸ Además de esta Subdirección General, se integraron en el nuevo Centro el Servicio de Documentación y la biblioteca del Ministerio.

El CIDE nació con la pretensión de dotar al Ministerio de Educación y Ciencia de un servicio eficaz de documentación pero, sobre todo, de una estructura estable que se ocupase de la coordinación de las distintas actuaciones desarrolladas en el ámbito de la investigación educativa⁹. La evaluación de programas educativos, aunque figuraba ya entre las funciones atribuidas al CIDE, no se encontraba todavía entre las prioridades de las autoridades ministeriales. En aquellos años, la agenda de los altos cargos del Ministerio giraba en torno a dos grandes cuestiones: el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, referido al derecho a la educación —que, finalmente, se concretaría en la LODE y la LRU—¹⁰ y la implantación de los programas de reforma y las medidas de promoción educativa¹¹.

Sin embargo, la práctica de la evaluación comenzó a ser algo habitual casi desde un primer momento¹². Gracias al interés y a la iniciativa de uno de los técnicos del Centro y del que fuera su director¹³, algunos de los programas educativos más emblemáticos de aquel primer gobierno socialista fueron sometidos a evaluación¹⁴ en el sentido en que hoy la entendemos. Entre las evaluaciones que dieron comienzo en este período destacan la del *programa experimental de reforma de las enseñanzas medias*, sin duda, la más importante de cuantas se emprendieron¹⁵, la relativa al *programa de educación compensatoria* o la del *programa de becas para niveles no obligatorios de la enseñanza*.

CUADRO IV.1

Número y porcentaje de investigaciones finalizadas de las financiadas por el INCIE y el CIDE, por periodos y áreas temáticas (1975-1990)

	1975-82		1983-90	
	N	%	N	%
Curriculum. Programas y contenidos de la enseñanza	14	7.3	19	7.0
Profesorado	21	11.0	24	8.8
Metodología. Métodos y medios	26	13.6	43	15.9
Sociología y educación	19	9.9	18	6.6
Psicología y educación	14	7.3	43	15.9
Rendimiento y evaluación	34	17.8	47	17.4
Admón. educativa y planificación. Estructuras. Política y sistema educativo	24	12.5	32	11.8
Formación Profesional y empleo	21	11.0	17	6.3
Educación especial, compensatoria e intercultural	10	5.2	19	7.0
Otros	8	4.1	8	2.9
TOTAL	N = 191		N = 270	

Fuente: Carmen, Ariza y Bujanda (2000: 58).

⁹ Ya fuera de los estudios realizados o sólo financiados por este organismo a través de las convocatorias de los Premios o Concursos Nacionales de Investigación e Innovación Educativa o mediante contratación directa.

¹⁰ Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 y Ley de Reforma Universitaria de 1984, respectivamente.

¹¹ Los programas de reforma a los que aludimos se implantaron poco tiempo después de la llegada del Partido Socialista al gobierno, en octubre de 1982. Su objetivo era aplicar los enfoques pedagógicos más innovadores y progresistas para propiciar una enseñanza en la que el alumno se implicara más activamente. En su mayoría, tuvieron carácter experimental y algunos de ellos constituyeron el embrión de lo que sería la nueva configuración establecida por la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990. Las medidas de promoción educativa, por su parte, pretendían hacer efectivo y extensivo el derecho a la educación (ampliando la oferta de plazas escolares, mediante la educación compensatoria, etc.).

¹² De hecho, la mayoría de las investigaciones educativas realizadas entre 1975 y 1990 con cargo a los presupuestos del INCIE y el CIDE estuvieron relacionadas con el rendimiento y la evaluación (no sólo de programas de reforma), como muestra el siguiente cuadro:

¹³ Nos referimos, respectivamente, a Mariano Álvaro Page y a Julio Carabaña Morales.

¹⁴ No todas las evaluaciones emprendidas desde el Ministerio en esta primera etapa fueron realizadas por el CIDE, aunque este organismo participó en ocasiones en alguna de ellas. Como casos más relevantes podemos mencionar las evaluaciones del programa de integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales o la del proyecto *Atenea* para la introducción de la informática en la educación.

¹⁵ Y no sólo por la relevancia del programa al que se refería sino por sus características metodológicas que la convirtieron en un auténtico paradigma del enfoque de evaluación dominante en la administración educativa central.

Todas estas evaluaciones partían de un enfoque metodológico clásico, de «evaluación por objetivos» y tuvieron un carácter marcadamente cuantitativista. Ello se debió no sólo a la predominancia de la que aún gozaba el cuantitativismo en las ciencias sociales sino también, y muy especialmente, a la formación académica y a las preferencias metodológicas de quienes desde el CIDE las impulsaron.

Al margen de su éxito y de cuáles fueran sus rasgos metodológicos, lo realmente destacable es que esas primeras experiencias sentaron las bases de la evaluación de programas educativos en España. El apoyo político que desde la cúpula del Ministerio se les brindó resultó ser determinante para el desarrollo de la evaluación educativa. En España, la práctica de la evaluación educativa precedió y, en cierto modo, sirvió para inducir el proceso de institucionalización, al contrario de lo que ha sucedido, por ejemplo, en el caso francés¹⁶.

3. Los años de impulso político: juventud y madurez de la evaluación

3.1. La creación del Servicio de Evaluación del CIDE

Hacia mediados de la década de los ochenta, desde el Ministerio se entendió aconsejable proceder a una reforma organizativa del CIDE que permitiera hacer frente, con mayores garantías de éxito, a los estudios de evaluación —cada vez de mayor envergadura— en los que el Centro se venía comprometiendo. Fue éste el motivo por el que se decidió la creación, en 1986, del *Servicio de Evaluación* del CIDE. Los estudios evaluativos quedaron, desde entonces, encuadrados en una unidad diferenciada, aunque integrada en la que se venía encargando de la investigación educativa más general y que, lo más importante, contaba ya con una asignación directa de recursos.

No fue ésta, sin embargo, la única prueba del creciente interés que para el Ministerio tenía la evaluación. Aún más significativo fue, en aquel mismo año, el cambio de adscripción del CIDE, que pasó a depender de la nueva Dirección General de Renovación Pedagógica, la unidad que, en adelante, asumiría el liderazgo de la reforma del sistema educativo¹⁷. Con ello, se dio a la evaluación el impulso político y el respaldo institucional necesario para su consolidación y se puso de relieve la importancia que los altos cargos ministeriales le otorgaban como pieza clave en la elaboración e implantación de las políticas educativas, hasta entonces materializadas en programas experimentales.

En los primeros años de funcionamiento del Servicio de Evaluación, se continuaron y consolidaron los proyectos iniciados en la etapa anterior y se pusieron en marcha otros nuevos, como la evaluación de la reforma experimental del ciclo superior de EGB —cuyos objetivos y metodología eran muy similares a los de la evaluación de la reforma experimental de enseñanzas medias— o la del programa «Prensa-Escuela».

Fue también en esta etapa cuando se sentaron las bases de la colaboración entre el CIDE y algunas asociaciones y organizaciones internacionales como la OCDE, la UNESCO o el IEA (*Internacional Association for the Evaluation of the Educational Achievement*) para la realización de estudios comparados sobre resultados educativos en distintos países y que se han ido consolidando desde entonces. Ello permitió al CIDE contrastar las experiencias y los conocimientos adquiridos y dar publicidad y proyección exterior a las evaluaciones que se estaban llevando a cabo en España.

¹⁶ Véase Duran, Monnier y Smith (1995).

¹⁷ Hasta ese momento el CIDE había dependido de la Secretaría General Técnica. La nueva Dirección General quedó adscrita a la Secretaría General de Educación.

El diseño de un plan de evaluación del sistema educativo fue otra de las tareas que acaparó la atención de los responsables del CIDE y, seguramente, la que planteó mayores problemas técnicos y políticos. Por un lado, había que vencer la oposición de las Comunidades Autónomas, que veían en esta propuesta de evaluación un intento de control por parte de la administración central. Por otro, la dificultad residía no sólo en la propia complejidad de aquello que se trataba de evaluar (el sistema educativo) sino también en las discrepancias metodológicas existentes entre algunos de los responsables políticos, que pretendían promover una nueva concepción de la evaluación, más cualitativa y menos «psicologicista», y el personal del Servicio de Evaluación del CIDE, más próximo a enfoques cuantitativos y de evaluación por objetivos.

3.2. El Centro de Investigación, Documentación y Evaluación

El final de la década de los ochenta marcó el inicio de una etapa en la que el CIDE se consolidó como unidad de transición, en ausencia de un organismo específicamente dedicado a la evaluación educativa (si bien por estos años, como veremos más adelante, estaba ya prevista la creación del INCE). Tres fueron las novedades más destacables de este período.

(i) En primer lugar, el cambio de denominación del CIDE, que pasó a llamarse *Centro de Investigación, Documentación y Evaluación*, en razón del peso creciente que iba adquiriendo la evaluación entre las actividades del Centro.

(ii) En segundo lugar, se procedió a una delimitación de las áreas de actuación del CIDE y del Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), con objeto de clarificar funciones y de evitar los desencuentros que entre ambos organismos se habían venido produciendo¹⁸. A partir de ese momento, el SITE quedó encargado del análisis de la organización, funcionamiento y resultados de los centros docentes así como de colaborar con el resto de instituciones competentes en la evaluación de los programas experimentales, en las actividades de formación del profesorado y en los procesos de renovación pedagógica.

El denominado Plan EVA de evaluación de centros docentes fue la primera gran empresa de evaluación llevada a cabo por el renovado Servicio de Inspección con la colaboración del CIDE¹⁹ y el embrión del sistema de evaluación de centros que se intentó impulsar con la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG). El Plan EVA, que tenía carácter experimental, perseguía tres grandes objetivos: fomentar el desarrollo de procesos de evaluación interna en los centros, facilitar a éstos el apoyo técnico necesario para llevar a cabo esos proyectos de autoevaluación y difundir entre los centros docentes la cultura de la evaluación. La metodología, que seguía en parte el modelo CIPP de Stufflebeam²⁰, incorporaba tanto técnicas cuantitativas como cualitativas.

(iii) La tercera de las novedades fue el reconocimiento que los documentos oficiales y la legislación hicieron de la evaluación como factor de calidad de la enseñanza. Así, por ejemplo, en el primero de los documentos surgidos del proceso experimental, el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*, la evaluación se concebía como un instrumento imprescindible para conocer y valorar no sólo el rendimiento de los alumnos sino también la calidad de los centros, de los procesos educativos y del sistema en su conjunto (Ministerio de Educación y Ciencia 1987).

¹⁸ Nos referimos a la reestructuración organizativa y de funciones efectuada en 1989.

¹⁹ Finalmente, el CIDE sólo participó en los momentos iniciales del diseño de la evaluación.

²⁰ Como es de sobra conocido, para este autor (1972) la evaluación debe incorporar los cuatro elementos o dimensiones constitutivas de un programa: su contexto (C), los *inputs* (I), el proceso (P) y los productos (P). En este enfoque, conocido como CIPP, se insiste en que la evaluación debe analizar el programa de la forma más completa y sistemática posible y no sólo a través de sus resultados. La finalidad última de la evaluación es la de proporcionar información útil para la adopción de decisiones.

En el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, el tema de la evaluación mereció ya un tratamiento más extenso y cualitativamente distinto. En él, la evaluación, en tanto que mecanismo básico para la mejora de la calidad educativa y para conocer el funcionamiento global del sistema y de las administraciones educativas, se concebía como un «derecho social». Este documento reconoció, expresamente y por vez primera, la utilidad de las evaluaciones realizadas sobre los programas experimentales de reforma y estableció, también por vez primera, una distribución de competencias en materia de evaluación. Al futuro Instituto de Investigación y Evaluación Educativa²¹ se le atribuía la evaluación de la reforma y el desarrollo de mecanismos que promoviesen la autoevaluación de los centros escolares, mientras que al Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE) se le encomendaba el asesoramiento a los centros y la evaluación de su organización, funcionamiento y resultados (Ministerio de Educación y Ciencia 1989).

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) no hizo sino dar carta de naturaleza a todas estas propuestas. En ella, se insistía en que la importancia de la evaluación reside en su contribución a la calidad y mejora de la enseñanza, en tanto que permite analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos. Al igual que en el *Libro Blanco*, en la LOGSE se consideraba que la administración educativa, como parte integrante del sistema, debía quedar también sometida a evaluación.

El enfoque metodológico por el que se apostaba en todos estos documentos era, como ya se habrá deducido, el clásico de evaluación por objetivos: se entendía que la principal finalidad de la evaluación era determinar el grado de cumplimiento, por parte de los distintos agentes educativos, de los objetivos previamente fijados por la administración. Paradójicamente, se afirmaba también que «la evaluación del funcionamiento del sistema educativo es competencia y obligación de las Administraciones Educativas» pero que «esa evaluación debe ser respetuosa con las competencias de los centros y de las Administraciones educativas» e integrar «la pluralidad de valores que aportan los distintos agentes de la comunidad educativa» (Ministerio de Educación y Ciencia 1989: 242).

3.3. La culminación del proceso: el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación

En 1993, casi tres años después de la aprobación de la LOGSE, se produjo la creación del *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* en el seno de la Secretaría de Estado de Educación. Se desarrollaba así la previsión efectuada en la citada Ley de crear un organismo encargado de la evaluación general del sistema educativo. El CIDE recuperó entonces su primera denominación —Centro de Investigación y Documentación Educativa— y la evaluación adquirió, finalmente, entidad institucional al margen de la investigación educativa.

Los problemas que condicionaron la constitución del INCE influyeron también en su composición y en la determinación de sus funciones.

Existían, por un lado, consideraciones de carácter político. En medio de un proceso de reforma del sistema educativo y en un contexto de descentralización política y administrativa, la cuestión de las competencias del futuro Instituto presentaba enormes dificultades. La LOGSE había establecido un modelo educativo altamente descentralizado, según el cual correspondía a la administración central la determinación de las enseñanzas mínimas, que serían después completadas por las Comunidades Autónomas con un currículum propio y, en último término, por los centros. La evaluación podía ser vista, por aquellas Comunidades Autónomas que tenían competencias plenas, como un intento de control por parte de la administración central.

²¹ Este Instituto fue finalmente creado en 1993 con el nombre de *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (INCE).

Por otro lado, el desarrollo de un plan de evaluación general del sistema planteaba también problemas de naturaleza técnica. Si la evaluación de todo un sistema entraña una enorme dificultad, ésta se multiplica cuando se parte de una situación en la que las enseñanzas se concretan en tres niveles, con las particularidades que esto introduce en el curriculum; la comparación de resultados entre realidades diversas requería, además, de una previa definición de criterios técnicos comunes.

Pese a estas circunstancias, la necesidad de conocer los resultados que estaba teniendo la reforma y la voluntad de los altos cargos por impulsar el desarrollo de la evaluación educativa en España hicieron posible que se encontrara una salida a esta situación de *impasse* y se constituyera finalmente el Instituto.

Hoy sabemos que la creación del INCE supuso la culminación del proceso de institucionalización de la evaluación educativa en España; sin embargo, la intención de los altos cargos ministeriales era que ese proceso siguiera avanzando. A partir de 1993, el Ministerio de Educación y Ciencia puso en marcha una serie de medidas tendentes a desarrollar las previsiones efectuadas en la LOGSE sobre la calidad educativa y a dar continuidad en el tiempo a los logros obtenidos por el Plan EVA. Todas estas medidas tuvieron un mismo objetivo: consolidar la práctica de la evaluación de centros escolares.

La publicación del documento titulado *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza* fue la primera actuación ministerial en este sentido. Las medidas más relevantes de las contenidas en el documento fueron las referidas a la generalización del plan de evaluación de centros docentes y a la promoción de procesos de autoevaluación en los centros (Ministerio de Educación y Ciencia 1994).

La Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEG) aprobada a finales de 1995, dio rango de ley a estas propuestas. De nuevo, como en la LOGSE, se entendía que el objetivo final de la evaluación es adecuar el sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas de la población y que esa evaluación ha de referirse tanto a los alumnos, como a los profesores, los centros, los procesos educativos y a la actuación de las administraciones públicas. Sin embargo, sólo la evaluación de centros y la del sistema educativo merecieron en la Ley un tratamiento detallado.

Las propuestas más concretas no llegaron hasta 1996, con la publicación de una Orden Ministerial sobre la evaluación de los centros docentes sostenidos con fondos públicos²². En ella se concretaron los ámbitos a los que debían referirse la evaluación interna y la evaluación externa, los órganos responsables y los medios con los que éstos podrían contar. La Orden contemplaba también la posibilidad de que la evaluación se realizase también en los centros de profesores y recursos y en los equipos de orientación educativa y psicopedagógica.

La evaluación educativa, al menos en el plano de la institucionalización, alcanzó a partir de aquel momento «velocidad de crucero». Los cambios operados desde entonces, a pesar haberse sucedido dos leyes orgánicas en poco menos de cuatro años, apenas si han sido significativos y, en algunos casos, se han debido más al deseo de las autoridades educativas de distanciarse del modelo anterior, de signo político contrario, que a la necesidad «real» de efectuar modificaciones (es ilustrativo, por ejemplo, el «baile» de denominaciones del Instituto, INECSE en la Ley de Calidad de la Educación de 2002 e Instituto de Evaluación en la Ley de Educación de 2006).

²² En la actualidad, una vez concluido el proceso de traspaso de competencias en educación, son las Comunidades Autónomas las encargadas de poner en marcha los planes de evaluación de centros en sus ámbitos territoriales.

Así, la estructura y las funciones del IE, permanecen aún entre las tareas pendientes del gobierno. No se han revisado tampoco ni la adscripción del Instituto al Ministerio ni la composición de su Consejo Rector (en el que sólo están representadas las administraciones educativas). Es cierto, sin embargo, que la última de estas Leyes, la Ley de Educación, recoge algunas novedades que merecen ser destacadas. Sin duda, la más relevante desde el punto de vista político —por lo que significa en términos de *accountability*— es la que se refiere a la obligatoriedad del gobierno de informar anualmente al Congreso de los Diputados sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el Instituto.

De menor calado pero no por ello menos llamativa, es la forma en que en la Ley se concibe la evaluación: de nuevo, desde el enfoque más clásico, ampliamente superado desde hace ya tiempo entre los expertos y según el cual la principal finalidad de la evaluación es verificar el cumplimiento de los objetivos marcados por la administración educativa.

4. A modo de balance: las dos caras de la evaluación educativa en España

La valoración global que puede hacerse de la institucionalización de la evaluación educativa en España es, a nuestro juicio, claramente positiva. Uno de los aciertos más evidentes del proceso fue el hecho de que se fraguara —de modo consciente o inconsciente— sobre la base del desarrollo y la consolidación de la práctica evaluativa. Ello permitió aprovechar al máximo el capital humano, la experiencia adquirida por quienes habían ido trabajando en evaluación desde las diferentes instancias a lo largo de los años anteriores e «institucionalizar» la evaluación sobre cimientos más sólidos. En un contexto en el que la prioridad de las autoridades ministeriales y del propio Gobierno²³ era —y debía ser— el diseño de un nuevo sistema educativo, no habría tenido sentido un proceso iniciado desde la institucionalización. Estaban, además, las dificultades de carácter técnico y político que había que resolver para la constitución del Instituto y a las que ya nos hemos referido anteriormente.

El proceso de institucionalización tuvo también una clara y positiva influencia sobre la práctica evaluativa, al refrendar y consolidar buena parte de las evaluaciones desarrolladas desde mediados de los ochenta, articulando a partir de esas experiencias un «sistema» estable y plenamente consolidado de evaluación de políticas y del conjunto del sistema educativo y que puede «medirse sin complejos» con instancias de evaluación internacionales o de otros países.

Detrás de todo ello está el interés, la «visión» y la voluntad de quienes pusieron en marcha o respaldaron las primeras evaluaciones y, muy en especial, de quienes impulsaron políticamente el proceso. Muy probablemente, de no haberse dado estas circunstancias, la evaluación educativa no hubiera alcanzado el grado de desarrollo y consolidación del que goza hoy en día.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que algunos de los aspectos de este proceso son claramente cuestionables, como en su día apuntaron algunos académicos o formaciones políticas como Izquierda Unida²⁴. Lejos de haber sido revisados, esos aspectos han sido consagrados u obviados por las dos recientes leyes de educación.

²³ Nos referimos a lo acontecido en las legislaturas socialistas que van de 1982 a 1996.

²⁴ Muchas de esas críticas se recogieron en un monográfico de la revista *Cuadernos de Pedagogía*, publicado en 1993, con el título *Evaluar las evaluaciones*.

La adscripción del Instituto²⁵ al Ministerio de Educación y Ciencia y su dependencia de lo establecido por la Conferencia Sectorial de Educación son quizá las cuestiones más controvertidas y las que han llevado a ciertos autores a denunciar el «sentido político» de este organismo (Angulo 1993)²⁶. Algunas de las razones que en su día llevaron a vincular este organismo al Ministerio son las mismas que explican por qué aquella decisión nunca se ha reconsiderado (optándose, por ejemplo, por hacerlo depender del Consejo Escolar del Estado)²⁷. Es cierto que en el momento político en que se creó el INCE aquella decisión resultó funcional. Es comprensible también que las autoridades desearan mantener la función evaluadora bajo su control, siendo la evaluación un tema tan sensible y proclive a ser instrumentalizado desde el punto de vista político. Sin embargo, el criterio de independencia de la institución debe primar por encima de cualquier otra consideración. Es cierto que el hecho de que sea la Administración la encargada de acometer la realización de un estudio evaluativo no va, necesariamente, en detrimento de su rigor científico, ni supone que el mismo esté sesgado. También lo es que el grado de implicación y las motivaciones de quienes promueven y ponen en marcha una reforma educativa no pueden ser equiparables a los de quienes no han participado en esos procesos, aun perteneciendo al mismo Ministerio. Pero, indiscutiblemente, y más allá del nivel de responsabilidad y de capacidad decisoria de los actores, el que evaluadores y evaluados se encuadren en una misma organización supone *a priori* unos mínimos intereses comunes y, por supuesto, la sujeción a una misma dirección política.

La composición de los órganos del Instituto es otro de los «puntos débiles» de la institucionalización y uno de los principales argumentos de quienes subrayan su carácter político. Ni en el Consejo Rector ni en el Comité Científico participan otras instancias que no sean las propias administraciones educativas —o quienes ellas decidan—. La ausencia de la sociedad civil, «comprensible» en el contexto de principios de los noventa resulta ahora, a nuestro juicio, difícilmente justificable²⁸.

Polémico y cuestionable es también el enfoque de evaluación por el que se ha venido apostando desde el Ministerio de Educación y Ciencia desde que comenzara el proceso. Coincidimos con Angulo (1995) en que el concepto de «evaluación» que impera en nuestras administraciones educativas, como en la mayoría de los países que cuentan con mecanismos institucionales de evaluación del sistema, es notablemente restrictivo y peligrosamente cercano al control administrativo. La evaluación se concibe, únicamente, «como el conocimiento obtenido a través de la medición de su rendimiento o impacto en el alumnado o en el cumplimiento/incumplimiento de los objetivos curriculares previamente establecidos y estandarizados (...) Evaluar suele limitarse entonces a evaluar los puntos terminales del (sistema educativo), dejando a salvo, fundamentalmente, los iniciales: los primeros escalones administrativos y políticos de la toma de decisiones» (Angulo 1993a: 8-9).

En ocasiones, se ha aludido a la existencia de un currículum mínimo para justificar la conveniencia de recurrir al enfoque tyleriano de evaluación —porque permite conocer hasta qué punto el derecho a la educación es o no una realidad. Casanova entiende, en este sentido, que «si el modelo adoptado hubiera sido absolutamente abierto, la Administración (las Administraciones del Estado, en general) podría no implicarse en la evaluación del mismo (...) Pero, dada la situación planteada en la actualidad, no puede eximirse de controlar el cumplimiento de esos mínimos establecidos» (1992: 203). Aun siendo conscientes de las enormes ventajas que presentan las técnicas cuantitativas —en especial cuando se trata de obtener información de poblaciones de gran tamaño y/o que

²⁵ Ésta es una denominación genérica: el INCE se ha mantenido inalterado desde su creación, no así el nombre que ha venido recibiendo.

²⁶ Piénsese, por ejemplo, que la Conferencia Sectorial de Educación puede incluso determinar los criterios conforme a los cuales se haya de informar a la sociedad acerca del estado del sistema.

²⁷ Esta fue una de las propuestas que realizó Izquierda Unida en su programa electoral de 1996 y creemos que sigue siendo, constituida ya la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, perfectamente válida.

²⁸ Las dos últimas leyes de educación remiten al Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, la determinación de la estructura y funciones del Instituto.

permita la comparación— y de las dificultades que a veces plantean los métodos cualitativos, creemos necesario superar —como ya se ha hecho hace años en el plano académico—, los planteamientos de evaluación más tradicionales que han venido primando en la práctica de la Administración central: aquellos que se centran sólo y exclusivamente en la comprobación del cumplimiento de objetivos y en los que los resultados del alumno siguen siendo, prácticamente, el único objeto que se somete a evaluación²⁹.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Alonso Hinojal, I. (1979), «Investigación educativa en España: elementos para una evaluación de la realizada por la red INCIE-ICE», en Ministerio de Educación y Ciencia, *Investigaciones educativas de la red INCIE-ICE 1974-1978*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Alonso Hinojal, I. (1982), «Nuevas investigaciones educativas: continuidad y riesgo», en Ministerio de Educación y Ciencia, *Investigaciones educativas de la red INCIE-ICE 1978-1982*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Angulo, J.F. (1993a), «Anotaciones al Instituto de Calidad y Evaluación», *Cuadernos de Pedagogía* 219: 33-39.
- Angulo, J.F. (1993b), «Evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas», *Cuadernos de Pedagogía* 219: 8-15.
- Angulo, J.F. (1995), «La evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas al porqué y al cómo» en VV.AA., *Volver a pensar la educación. Prácticas y discursos educativos*. La Coruña y Madrid: Fundación Paideia y Morata.
- Carmena, G., Ariza, A. y Bujanda, M.A. (2000), *El sistema de investigación educativa en España*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Casanova, M.A. (1992), *La evaluación, garantía de calidad para el centro educativo*. Zaragoza: Editorial Edelvives.
- Colom, A.J. y Domínguez, E. (1997), *Introducción a la política de la educación*. Barcelona: Ariel.
- Duran, P., Monnier, E. y Smith, A. (1995), «Evaluation á la française: Towards a New Relationship between Social Science and Public Action», *Evaluation* vol. I: 45-63.
- García Sánchez, E. (2005), *La evaluación de programas de reforma educativa en España. Tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense (edición en CD-ROM).
- Izquierda Unida (1996), *Elecciones generales 1996. Programa Electoral*.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1976), *Informe que eleva al Gobierno la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1987), *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1989), *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1994), *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Muñoz-Repiso, M. y Gil, G. (1988), *Informe sobre la investigación educativa en España*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa, mimeo.

²⁹ Recomendación hecha también con ocasión del proceso de creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios: véase Vanaclocha, García Sánchez y Viñas (2005).

- Puelles, M. de (1991), *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor.
- Rist, R.C., ed. (1990), *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Rist, R.C., Furubo, J.E. y Sandahl, R., eds., (2001), *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ, y Londres: Transaction Books.
- Rivière, A. (1989), «La investigación educativa», *Nuestra Escuela* 105: 11-15.
- Sáez, M.J. y Carretero, M. (1995), «Un modelo posible: la evaluación en la España actual» en Sáez, M.J ed., *Conceptualizando la evaluación en España*. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad.
- Sánchez Ferrer, L. (1995), *Políticas de Reforma Universitaria*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Stufflebeam, D.L. (1972), «*The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability*», *SRIS Quarterly* 5-1: 19-25.
- Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Viñas, V. (2005), «*Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos*», en J.A. Garde Roca, coord., *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.